REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Železna cesta 16, 1000 Ljubljana
01 4735 531
gp@zagovornik-rs.si

REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Podpisnik:Miha Lobnik
Izdajatelj certifikata:Republika Slovenija
Serijska št. certifikata:5c 9c 18 4a 00 00 00 00
Datum poteka certifikata:10.03.2026
Datum in čas podpisa:15:13, 29.08.2022
Referenčna številka:0700-40/2022/1

Državni zbor RS
Poslanke in poslanci

Šubičeva 4
1102 Ljubljana

E: gp@dz-rs.si

Številka: 0700-40/2022/1
Datum: 29. 8. 2021

Zadeva: Priporočilo Zagovornika načela enakosti glede Predloga Zakona o varstvu potrošnikov (EPA: 180 – IX)

Spoštovani,

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) podaja priporočilo na Predlog Zakona o varstvu potrošnikov (EPA: 180 – IX, v nadaljevanju ZVPot-1), ki se obravnava po nujnem postopku. Priporočilo je Zagovornik predhodno podal pripravljavcu osnutka ZVpot-1 Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo (v nadaljevanju: MGRT) k osnutku zakona (EVA 2015-2130-0005) junija 2021. Zagovornik k ZVPot-1 daje priporočilo še zakonodajalcu na podlagi svojih pristojnosti iz 21. člena Zakona o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD), in dodatno utemeljuje, zakaj je dopolnitev vsebine zakona potrebna, da se zagotovi ustrezna jasnost in določnost pri pravnem urejanju prepovedi diskriminacije.

Zagovornik državnemu zboru priporoča, da v ZVPot-1 vključi:

1. **jasno določbo o prepovedi diskriminacije potrošnikov;**
2. **obveznosti glede zagotavljanja dostopnosti pri komunikaciji za potrošnike z invalidnostmi v ustreznih jezikih in pisavah;**
3. **prepoved oglaševanja, ki spodbuja k neenakopravnosti ali nestrpnosti in sovraštvu.**

Z namenom lažjega upoštevanja priporočila Zagovornik daje **konkretne predloge normativnih rešitev v amandmajski obliki ter obrazložitve zanje**.

S spoštovanjem,

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Priloga:
- Utemeljitev strokovne službe Zagovornika načela enakosti k priporočilu št. 0700-40/2022/1

V vednost:
– Državni svet (gp@ds-rs.si)
– Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo (gp.mgrt@gov.si)
– Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (gp.mddsz@gov.si)
– Varuh človekovih pravic (info@varuh-rs.si)
– Zveza potrošnikov Slovenije (zps@zps.si)
– Predstavništvo Evropske komisije v Sloveniji (COMM-REP-LJU@ec.europa.eu)

Poslano:
- naslovniku (po e-pošti),
- zbirka dok. gradiva.

Utemeljitev strokovne službe Zagovornika k priporočilu št. 0700-40/2022/1

1.

Zagovornik Državnemu zboru priporoča, da v ZVPot-1 vključi določbe o prepovedi diskriminacije potrošnikov.

Zagovornik priporoča, da se v ZVPot-1 6. člen spremeni tako, da se za prvim in drugim odstavkom doda naslednje besedilo:

»(3) Podjetje je pri poslovanju dolžno zagotavljati enako obravnavanje vseh potrošnikov, ne glede na spol, narodnost, raso ali etnično poreklo, jezik, vero ali prepričanje, invalidnost, starost, spolno usmerjenost, spolno identiteto in spolni izraz, družbeni položaj, premoženjsko stanje, izobrazbo ali katero koli drugo osebno okoliščino. Enako obravnavanje je dolžno zagotoviti v zvezi z dostopom do blaga, dobrin in storitev, digitalnih vsebin in digitalnih storitev, ki so na voljo javnosti, vključno s stanovanji, in preskrbo z njimi, zlasti v zvezi s kakršnimkoli trženjem in oglaševanjem na trgu, pogoji dostopanja do dobrin, storitev in stanovanj, odplačnih ali neodplačnih, pogoji njihovega nudenja, vključno s ceno in plačilnimi pogoji, jamčevalnimi vidiki in pogoji prenehanja njihovega nudenja.

(4) Pri poslovanju s potrošniki so prepovedane vse oblike diskriminacije: neposredna in posredna diskriminacija, navodila za diskriminacijo, kršitev razumne prilagoditve, nadlegovanje in spolno nadlegovanje, pozivanje k diskriminaciji in povračilni ukrepi (viktimizacija), urejene s predpisi, ki urejajo varstvo pred diskriminacijo ter izenačevanje možnosti oseb z invalidnostmi. Navedeni predpisi določajo tudi pogoje za dopustne izjeme, ki ne predstavljajo diskriminacije.

(5) Kadar splošni poslovni pogoji ali sporna ravnanja podjetja učinkujejo odvračalno za obstoj diskriminacije ni potrebno natančno identificirati konkretnih oseb ali skupine oseb, ki so ali bi lahko postale žrtve takšne diskriminatorne prakse.

(6) Ne gre za neposredno diskriminacijo, kadar gre za ugodnejšo obravnavo potrošnikov v smislu posebnega varstva
- žensk zaradi nosečnosti in materinstva,
- oseb z invalidnostmi,
- otrok, starejših ali pripadnikov drugih ranljivih skupin ter
- pri obravnavanju v zvezi s posebnimi pravicami pripadnikov manjšin.

(7) Sankcije, tudi globe, ki so izrečene za kršitev prepovedi diskriminacije ali kršitve pravil o dostopnosti pri poslovanju s potrošniki, ne smejo biti milejše od tistih, določenih s predpisi, ki urejajo varstvo pred diskriminacijo ter izenačevanje možnosti oseb z invalidnostmi. Predpisane globe pristojni inšpekcijski organi lahko izrekajo v razponu.

(8) Določbe splošnih pogojev poslovanja in drugih splošnih aktov podjetij ter drugih pravnih pogodb in aktov, ki predstavljajo diskriminacijo, so nične, ali tam, kjer je to ugodneje za žrtev diskriminacije, izpodbojne.«

Obrazložitev

Vsakdo ima pravico do enakega obravnavanja, ki je sopomenka za odsotnost diskriminacije, tudi na področju dostopa do dobrin in storitev, ki so na voljo javnosti. Na tem področju je učinkovito prepre čevanje in odpravljanje diskriminacije pomembno tako zaradi vsebine jamstev (in morebitnih posledic diskriminacije), kot zaradi obsega zaznanih sumov diskriminacije.
Zagovornik je v letu 2020 zaključil 22 odstotkov primerov, ki so se nanašali na dostop do dobrin in storitev, ki so na voljo javnosti, vključno s stanovanji in preskrbo z njimi[1], v letu 2021 pa je zaključil 17 odstotkov takih zadev. Pri predlaganem urejanju gre torej tudi zaradi navedenega za pomembno

področje družbenega življenja. Veljavni Zakon o varstvu potrošnikov (ZVPot) in ZVPot-1, ki bi ga nadomestil, predstavljata ključni sistemski zakon na tem področju.

Zagovornikovo priporočilo za spremembo ZVPot-1 ne predlaga posegov, ki bi spreminjali veljavne obveznosti podjetij do potrošnikov, ampak je namen zagotoviti večjo jasnost vseh obveznosti, ki že obstajajo in so razdrobljeno urejene v več zakonih. Namen je torej izboljšanje predloga ZVPot-1 z vidika zagotavljanja jasnosti in določnosti pri urejanju s predpisi in s tem zagotavljanja pravne varnosti (2. člen Ustave RS). Zakonska ureditev mora biti zaradi narave in pomena urejanja tega področja družbenega življenja, ki se nanaša na najširši krog naslovnikov, jasna, nedvoumna in dolo čna, da je povprečen naslovnik teh določb, tudi prava nevešča oseba ali oseba z omejeno funkcionalno zmožnostjo (npr. slabo pismeni, osebe ki ne znajo dobro slovenskega jezika, osebe z invalidnostmi, težavami v duševnem zdravju), sposobna sama in brez zahtevne pravne razlage ali hkratnega vnaprejšnjega poznavanja določb drugih zakonov, že na podlagi besedila zakona razumeti svoj pravni položaj - obseg pravic in svojih obveznosti. To je posebej pomembno, saj so sicer omejeno kot poslovno sposobni potrošniki sposobni nastopati, denimo, tudi otroci.

Predlagatelj v uvodni obrazložitvi ZVPot-1 v tč. 7 Prikaz sodelovanja javnosti pri pripravi predloga zakona na str. 25 ne opiše in ne obrazloži, kakšna priporočila in predloge je dal Zagovornik k osnutku ZVPot-1 [2], zgolj kratko in na splošno opiše, na kaj so se nanašale pripombe k posameznim členom.

Pod »Povzetek/kriterij dopustnosti upoštevanja podanih pripomb predlagateljev v javni obravnavi" je predlagatelj navedel, da so bili v celoti »upoštevani predlogi, ki so bili skladni z besedilom treh direktiv (direktiva 2019/770/EU, direktiva 2019/771/EU in direktiva 2019/2161/EU), ki so bile predmet prenosa v ZVPot-1. Predlogi sprememb na člene ZVPot in ZVPNPP, ko niso predmet prenosa navedenih direktiv, so bili upoštevani le, v kolikor bistveno ne spreminjajo besedila le-teh, vendar ne v besedilu člena, temveč v smislu dodatne obrazložitve k posameznim členom. To bo pripomoglo k jasnejšemu razumevanju posameznih členov tam, kjer je dosedanja praksa pokazala, da je to potrebno. Ostalih predlogov, mnenj in pripomb, ki spreminjajo obstoječo ureditev in niso predmet prenosa direktiv, ki se s predlogom ZVPot-1 prenašajo, ni bilo mogoče upoštevati.«

Navedeno izhodišče je pragmatično vodilo in ga velja razumeti v luči časovne stiske zaradi nepravo časnega prenosa navedenih treh direktiv v slovenski pravni red. Vendar je ta okoliščina v domeni predlagatelja in ne drugih subjektov, ki imajo pravico in dolžnost, tudi zaradi načela funkcionalne ustavnosti, sodelovati pri sprejemanju predpisov. V nobenem primeru pa tako izhodišče ne more predstavljati merila »dopustnosti«, tudi ne v pravnem pogledu. Takšna pragmatična usmeritev predlagatelja in zakonodajalca ne more razbremeniti obveznosti spoštovati ključna načela pravne dr žave, ki izhajajo iz Ustave RS ter vladavine prava, ki izhaja iz prava EU. Prenos novejših direktiv vsebinsko ni pomembnejša obveznost, kot izhaja iz navedenih načel, je kvečjemu tem podrejena, saj izhaja iz njih. Predlagateljeva obrazložitev nejasnosti celo poglablja, čeprav naj bi jih z zakonom odpravila. Urejanje prepovedi diskriminacije ni ustrezno in zadostno. Predlagatelj premalo upošteva, da je tudi zaradi prava EU potrebno učinkoviteje zavarovati potrošnike tudi pred diskriminacijo.

Zagovornik na podlagi dosedanje prakse opaža, da zgolj mehanično prenašanje vsebine evropskih direktiv pogosto odstopa od sistemskega pristopa, ki bi moral upoštevati pravni red kot celoto in s tem v kar največji hkrati meri zadostiti vsem standardom, na primer tistim, ki se nanašajo na varstvo človekovih pravic in svoboščin, kot jih ureja domača zakonodaja ali druge prevzete mednarodne obveznosti. Pri tem je varstvo pred diskriminacijo pogosto spregledano.

To med drugim izhaja iz dejstva, da za celovito obravnavo tega področja ni jasno določenega organa oziroma ministrstva, prav tako pogosto umanjka presoja vplivov na enakopravnost, enake možnosti in enako obravnavo (ang. *equality impact assesment*), kar je obveza pripravljavcev

[1] Več o tem v Rednem letnem poročilu Zagovornika načela enakosti za leto 2020; dostopno na: http://www.zagovornik.si/letno-porocilo-2/
[2] Dostopno na https://www.zagovornik.si/priporocila-2021-2/.

zakonodajnih predlogov, ki izhaja iz 14. člena ZVarD.[3] Predlaga se nov sistemski zakon, ki nadomešča starega. Zakonodajalca harmonizacija določb iz novejših direktiv (ne glede na časovno stisko) ne odvezuje od presoje, ali so zaradi načela lojalnosti in zagotovitve večje učinkovitosti uporabe prava EU potrebne še druge rešitve. Treba je upoštevati pravni razvoj prava EU, zlasti razlago prava s strani Sodišča EU ter odpraviti zaznane težave pri uporabi zakona, ki se pojavljajo zaradi premalo koherentnega urejanja v notranji zakonodaji.

Navedena obrazložitev velja tudi za ostale točke Zagovornikovega priporočila.

V 6. členu ZVPot-1 določa: »Podjetje prodaja blago in digitalno vsebino oziroma opravlja storitve vsem potrošnikom pod enakimi pogoji.«. Podobno določbo vsebuje tudi veljavni 25. člen ZVPot. V navedenih določbah so naveden tudi sankcije. Vendar taka ureditev izrecno ureja le pogoje prodaje in opravljanja storitev, ne pa tudi druge vidike poslovanja s potrošniki, torej je določba pomanjkljiva, saj se brez razloga ne nanaša na celovito varstvo potrošnikov pred diskriminacijo.

Opredelitev zapovedi prodaje blaga oziroma opravljati storitve vsem potrošnikom pod enakimi pogoji je sicer širša od prepovedi diskriminacije, saj vsebuje tudi prepoved arbitrarnega obravnavanja potrošnikov (neupravičeno neenako obravnavanja na podlagi kriterijev, ki niso osebne okoliščine). Vendar je hkrati premalo določna. Ključno mora biti tudi razumevanje, da za udeležence na trgu oziroma odnos med podjetji in potrošniki velja prepoved diskriminacije na trgu, torej kvalificirano neenako, tj. slabše obravnavanje potrošnikov zaradi različnih osebnih okoliščin, in kaj to pomeni. To je tudi eno od širših in ključnih področij, ki jih ureja nediskriminacijska zakonodaja v pravu EU. Potrebno je upoštevati, da je bila prepoved diskriminacije na trgu dobrin in storitev (v širšem obsegu) dejansko uveljavljena šele ob vstopu Slovenije v EU (nekdanji Zakon o uresni čevanju načela enakega obravnavanja je leta 2016 zamenjal Zakon o varstvu pred diskriminacijo), da spoštovanje zakonodaje ni samoumevno in je še vedno tudi predmet nerazumevanja med subjekti na trgu (in na drugih področjih). Pomemben razlog za diskriminacijo so strukturno zakoreninjeni vzorci vedenja, ki so pogosto nezavedni (stereotipi, predsodki). Večinoma vzrok torej niso zavestne kršitve ali le nepoznavanje prava. Poznavanje in razumevanje prava, ki izhaja iz jasnega pravnega urejanja je v tem smislu le prvi in nujni, ne pa zadostni pogoj za spoštovanje prepovedi diskriminacije.

Pravo EU na tem področju jasno in nedvoumno terja uveljavitev prepovedi diskriminacije zaradi spola (Direktiva Sveta 2004/113/ES o izvajanju načela enakega obravnavanja moških in žensk pri dostopu do blaga in storitev ter oskrbi z njimi), zaradi rase oz. etničnega porekla (Direktiva Sveta 2000/43/ES o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost); zaradi državljanstva članic EU (primarno pravo EU), po posameznih segmentih trga tudi zaradi invalidnosti (npr. dostopnost nekaterih prometnih storitev, nekaterih proizvodov na digitalnem trgu). Vendar pa na tem področju ne gre le za harmonizacijo. Varstvo potrošnikov pred diskriminacijo je tudi sestavni del primarnega prava EU. Tako je v zadevi C 236/09 - Association Belge des Consommateurs Test-Achats ASBL, Yann van Vugt, Charles Basselier proti Svetu ministrov Conseil Sodišče EU odločilo, da je člen 5(2) Direktive Sveta 2004/113/ES z dne 13. decembra 2004 o izvajanju načela enakega obravnavanja moških in žensk pri dostopu do blaga in storitev ter oskrbi z njimi neveljaven z u činkom od 21. decembra 2012, zato ta izjema z vidika izvajanja prava EU ni bila več dopustna v tem smislu, da bi imela kakšne posledice za potrošnike na individualni ravni glede cene zavarovalnih storitev.

K spoštovanju prepovedi diskriminacije ljudi z invalidnostmi po pravu Konvencije o pravicah invalidov (MKPI) je zavezana EU, vse države članice, Slovenija pa je MKPI ratificirala med prvimi državami v EU.

Kot posebno pravico prepoved diskriminacije jasno ureja 21. člen Listine EU o temeljnih pravicah.

[3] Glej besedilo predloga Zakona o varstvu pred diskriminacijo, obrazložitev k 14. členu. Dostopno na: https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/923b337bd0f7673182d920bf73d2fb404989746d297ccebbc0275efae74747a5

Na to lahko kaže tudi vsebina sekundarnega prava glede urejanja posameznih storitev, npr. v ban čništvu (Direktiva 2014/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. julija 2014 o primerljivosti nadomestil, povezanih s plačilnimi računi, zamenjavi plačilnih računov in dostopu do osnovnih pla čilnih računov). Pri dostopu do osnovnih bančnih računov oz. storitev že jasno in nedvoumno prepoveduje diskriminacijo na podlagi vseh osebnih okoliščin, ki so primeroma naštete po 21. členu Listine EU o temeljnih pravicah, vključno z odprtim, nedoločenim seznamom osebnih okoliščin, dodatno pa med njimi navaja še statuse tujcev in oseb, ki so zaprosile za mednarodno zaščito. Aktualna je tudi zakonodajna pobuda Evropske komisije, ki želi to ureditev bolj poenotiti (Predlog direktive Sveta o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na vero ali prepričanje, invalidnost, starost ali spolno usmerjenost {SEC(2008) 2180} {SEC(2008) 2181 oz. t.i. horizontalna direktiva). Primer uporabe 21. člena Listine EU o temeljnih pravicah pri razlagi t.i. rasne direktive s strani Sodišča EU je naveden v nadaljevanju.

Ne glede na pravo EU je pravica do varstva pred diskriminacijo pri dostopu do dobrin in storitev, vključno s stanovanji, že priznana. Nepomembno, je kateri akt jo ureja, saj jo varuje Ustava RS (5. odstavek 15. člena). Prepovedi in zapovedi varstva pred diskriminacijo na področju varstva potro šnikov zadevajo najširši možen krog naslovnikov, praktično vsakogar. Zato je od učinkovitosti uveljavljanja nediskriminacijske zakonodaje, zlasti pa od varstva pravic na tem področju, v marsi čem odvisna tudi učinkovitost preprečevanja in odpravljanja diskriminacije na drugih področjih dru žbenega življenja (npr. pri zaposlovanju in delu), saj je učinkovit lahko le koherenten, dosleden pristop.

Vprašanje prepovedi diskriminacije na trgu dobrin in storitev sicer splošno ureja ZVarD, na posameznih mestih pa tudi drugi zakoni, npr. diskriminacijo zaradi invalidnosti Zakon o izena čevanju možnosti invalidov (ZIMI). Kljub temu pa prava neveščemu potrošniku, pa tudi podjetju (v smislu široke opredelitve iz 13. točke 4. člena ZVPot-1) tak način zakonskega urejanja ni zlahka razumljiv, tako da bi lahko sami že na podlagi zakonskih besedil razumeti, kakšen je obseg njihovih pravic in obveznosti na trgu. Veljavna zakonodaja pri urejanju diskriminacije zato tudi na drugih mestih ne vztraja le pri urejanju v splošnih, sistemskih zakonih (ZVarD, Zakon o enakih možnostih žensk in moških, Zakon o izenačevanju možnosti invalidov), temveč nediskriminacijske določbe vsebujejo mnogi zakoni. Tisti, ki celovito urejajo posamezna ključna področja družbenega življenja, npr. Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1), pa pri tem niso ostali le pri najsplošnejših generalnih klavzulah.

Zaradi zagotavljanja večje jasnosti in določnosti ter pravne varnosti na področju, ki zadeva najširši krog pravnih naslovnikov, Zagovornik priporoča, da se v ZVPot-1 s predlagano dopolnitvijo 6. člena vnesejo ključna določila glede prepovedi diskriminacije pri poslovanju s potrošniki in na ta način jasno in učinkoviteje zavaruje pravice potrošnikov. Da o tem obstajajo nejasnosti, izhaja iz same obrazložitve predloga ZVPot-1. Predlagatelj najprej v uvodni obrazložitvi o sodelovanju javnosti navaja, da je bila večina pripomb k 6. členu danih »v smeri naj se dopusti razlikovanje med potro šniki, če je utemeljeno na objektivnih razlikovalnih okoliščinah«, saj se navedeno izvaja že po obstoječi zakonodaji«. Ni jasno, kdo je podal takšne pripombe, vendar merilo za presojo razumljivosti ne sme biti njihovo (ne)razumevanje s strani nadzornih organov (tržni inšpektorat, Zagovornik, sodišča), ki »izvajajo« zakone, drugi pa jih le uporabljajo oz. naj bi jih spoštovali oziroma naj bi jim jamčili uživanje pravic. Besedilo 6. člena ne vsebuje določbe o merilih morebitnega dopustnega razlikovanja ali o tem, kje bi bila taka merila navedena. Ob obrazložitvi 6. člena predlagatelj navaja: »Kljub temu pa ni prepovedano dajati različnih pogojev različnim kategorijam potrošnikom (npr. popust za upokojence ipd.).«

Takšno pojasnilo je dvoumno. Iz take vsebine besedila 6. člena ali obrazložitve ni mogoče zaključiti, da je vsakršno razlikovanje v pogojih ponujanja potrošnikom (tudi ne dajanje popustov) skladno s prepovedjo diskriminacije, niti da ureditev glede pogojev ponujanja storitev potrošnikom splošno dovoljuje razlikovanja zaradi starosti (čeprav navaja le primer popustov za upokojence, ki so morda v kakšni situaciji lahko dopustni, a to ne more veljati na splošno). Še manj je takšno razlikovanje lahko dopustno glede vseh osebnih okoliščin. Nujnost dodatnega, podrobnejšega urejanja tega vpra

šanja potrjuje ravnanje predlagatelja. Neravnotežje pri urejanju tega pomembnega vprašanja zaš čite potrošnikov je tudi sicer razvidno.
Predlagatelj mestoma predlaga izjemno kazuistično zakonsko ureditev povsem tehničnih vprašanj (za katera je dvomljivo, ali sploh predstavljajo zakonsko materijo),[4] celotno zahtevno polje urejanja prepovedi diskriminacije pa naj bi še naprej prepuščal razlagi, kaj pomeni sintagma »pod enakimi pogoji«.

V predlogu novega tretjega odstavka 6. člena se po zgledu iz 6. člena ZDR-1 podrobneje določa, **pri katerih ključnih vidikih poslovanja je podjetje še posebej zavezano zagotavljati enako obravnavanje** potrošnikov, ki pomeni odsotnost diskriminacije zaradi katerekoli osebne okoliščine. Sintagma »v zvezi z dostopom do dobrin in storitev, ki so na voljo javnosti, vključno s stanovanji, in preskrbo z njimi« iz 8. alineje ZVarD, ki zgolj prepisuje besedilo direktiv, je premalo jasna, besedilo ZVPot-1 pa je, kot navedeno uvodoma, preozko. Ker je ZVPot-1 področni sistemski predpis, je smiselno, da se to vprašanje, kje vse velja prepoved, podrobneje in ustrezno uredi tudi v njem. Vseh podrobnejših vidikov prepovedi na način kot to deloma kazuistično ureja ZDR-1 (poleg določb 6. člena, zlasti na primer glede diskriminacije zaradi spola), ni smiselno urejati. Prepoved diskriminacije pa mora biti vendarle dovolj jasna in hkrati široka, da lahko zajame vse ključne situacije poslovanja s potrošniki, posamezne vidike poslovanja pa bi izjemoma lahko izključil zakonodajalec.

Kaj vse poleg prodaje in zagotavljanja storitev pomeni varstvo pred diskriminacijo »v zvezi z dostopom do dobrin in storitev, ki so na voljo javnosti« je deloma razjasnila praksa Sodišča EU. V zadevi C-83/14 ČEZ Razpredelenie Bulgarija AD proti Komisija za zaštita ot diskriminacija[5] je bil predmet presoje Sodišča EU (SEU) praksa komunalnega podjetja Čez v mestnem okrožju, v katerem pretežno prebivajo bolgarski državljani romskega porekla. Podjetje je števce za električno energijo namestilo v velike srebrne zaklenjene škatle na stebrih na višini med šest do sedem metrov. V drugih okrožjih so bili števci postavljeni v majhne škatle na zunanjih stenah hiš. Čez, komunalno podjetje, odgovorno za to politiko, je trdilo, da naj bi režim preprečeval krajo električne energije, saj da števcev ni mogoče spreminjati. Rezultat je vidno stigmatiziral prebivalce, poleg tega na tak način niso mogli sami odčitavati porabe električne energije. V primeru se je odprlo tudi vpra šanje, ali gre za diskriminacijo zaradi rase oziroma etničnega porekla, saj vsi prebivalci, ki jih je ureditev prizadela, niso bili Romi, vključno s pritožnikom bolgarskemu organu za enakost v konkretnem primeru. Ureditev tudi ni prizadela tistih Romov, ki so morda živeli v drugih okrožjih, kjer so bili v manjšini. SEU je, tudi sklicujoč se na neposredno uporabne določbe 21. člena Listine EU o temeljnih pravicah, ugotovilo, da gre lahko v takem primeru hkrati za neposredno in posredno diskriminacijo zaradi rase oziroma etničnega porekla. Primer je pomemben, ker kaže, da za morebiten poseg v pravico do enakega obravnavanja v EU ni potrebno dokazovati obstoja pravnega interesa, v katerega je poseženo. Zadošča bodisi ciljni namen omejevalnega ukrepa za določeno skupino ljudi, ki je povezan z njihovim etničnim poreklom, bodisi ponižujoč učinek prakse (ki sodi v domet pravice do spoštovanja človekovega dostojanstva oziroma v območje pogojev ali u živanja dobrin in storitev v najširšem smislu). Jasno je, da prepoved velja tudi glede dejanskih pogojev (načinov) zagotavljanja storitev.

Predlagani novi četrti odstavek 6. člena sicer le našteva prepovedane oblike diskriminacije, ki pa so urejene v drugih zakonih in napotuje na te določbe (4.-13. člen ZVarD, 8. in 14. člen ZIMI), vendar takšna zakonodajna tehnika zadošča za pravno varnost. Na tak način poudarja, da so vse oblike diskriminacije (npr. preprečevanje nadlegovanja in spolnega nadlegovanja potrošnikov s strani podjetja ali med potrošniki, npr. gosti gostinskega lokala) prepovedane tudi pri poslovanju podjetij s potrošniki.

[4] Tako v 10. členu ZVPot-1 kar dva odstavka namenja podrobnostim o tem kje oz. kako naj se nameščajo navodila za uporabo izfdelkov: » (2) Navodilo za uporabo je lahko tudi prilepljeno ali natisnjeno na blagu oziroma na njegovi embalaži. (3) Navodilo za uporabo je lahko v obliki besedila, slike ali skice oziroma kombinacije teh oblik.«
[5] Odločitev SEU je dostopna na https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=165912&doclang=SL.

Predlagani novi peti odstavek 6. člena poudarja, da za obstoj diskriminacije **ni potrebno identificirati žrtev oziroma da imajo tak učinek lahko tudi odvračalni splošni pogoji poslovanja, javno napovedane politike** ipd. sami zase. Na takšno razlago jasno navaja vsebina Zakona o kolektivnih tožbah, ki ureja specifične zahtevke za varstvo pred diskriminacijo v takšnih situacijah. Tako je presodilo tudi v Sodišče EU mutatis mutandis v zadevi C-54/07 Centruum vor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestridjing v. Firma Feryn NV. Že javne izjave vodstva podjetja za medije, da ne bodo zaposlovali tujcev, predstavljajo neposredno diskriminacijo.

Predlagani novi šesti odstavek 6. člena preprečuje dvom, da **posebni režimi varstva posameznih skupin potrošnikov** (tudi s posebnimi politikami pobudnikov dobrin in storitev, npr. z uvajanjem posebnih ukrepov) ne predstavljajo diskriminacije tistih potrošnikov, ki se jih ne obravnava na tak prilagojen način (saj niso v primerljivem položaju). Izraz »ranljive skupine« se predlaga kot nedoločen pravni pojem in je potreben zaradi prilagajanja stvarnosti, in bi lahko vklju čevala npr. osebe s posebnimi potrebami, kjer še ne gre za invalidnost (npr. začasna bolezenska stanja), osebe posebej ranljive za okužbe s covidom-19, ipd.

Predlagani novi sedmi odstavek 6. člena je namenjen zagotavljanju **koherentnosti (medsebojne usklajenosti) zakonov ter kaznovalne politike pri varstvu pred diskriminacijo**ZVPot-1 sankcionira prodajo potrošnikom pod neenakimi pogoji z razmeroma nizko globo za prekršek (240. člen ZVPot-1). Po načelu »kar vsebuje več« (širše kršitve) »vsebuje tudi manj« (diskriminacijo) bi bila navedena globa lahko uporabna tudi za primere ugotovljene diskriminacije potrošnikov. Vendar je diskriminacija kvalificirana, vrednostno posebno zavržna kr šitev pravic potrošnikov. Zato so globe, zagrožene za navedena sporna ravnanja po ZVarD (ali ZIMI), bistveno višje, kar je tudi skladno z zahtevami prava EU po zagotavljanju učinkovitih, sorazmernih in odvračalnih sankcij. Predlagani novi sedmi odstavek 6. člena skuša odstraniti morebitne dvome o tem, da se z ZVPot-1 kot specialnim zakonom ne predlaga bistvena omilitev glob za diskriminatorna ravnanja (saj bi bilo mogoče ZVPot-1 napačno razumeti kot novejšo specialno in hkrati sistemsko normo). Hkrati pa rešitev skuša odpraviti **pomanjkljivost v obstoječi zakonodaji, po kateri za izrekanje glob, ki so sicer določene v razponu po ZVarD in ZIMI in špekcijskim organom, ni bila dana pristojnost izrekanja kazni v razponu kar resno hromi u činkovito varstvo**. Podjetjem bi se ob nezadostnih sankcijah npr. cenovna diskriminacija oziroma segmentacija trga z diskriminatornimi kriteriji, lahko sicer »izplačala«, kar bi bilo v nasprotju s smislom in namenom prava EU in s tem neskladno z načelom lojalnega sodelovanja. Predlog skuša tudi preprečiti, da bi se lahko v nasprotju z načelom razlage prava »v prid pravicam« posamezne zakone razlagalo zožujoče namena sankcij. Primeroma tako navajamo, da je sporno, če bi se Zakon o kolektivnih tožbah razlagalo tako, da tudi v primeru potrošniških sporov in delovnopravnih sporov ne omogoča tudi kolektivnih dajatvenih zahtevkov konkretnih potrošnikov, ampak le kolektivne opustitvene tožbe v primeru ko prizadetih potrošnikov (še) ni mogoče identificirati. Ni videti razlogov, da bi bili potrošniki pred specifičnimi oblikami kršitev svojih človekovih pravic (varovanih tudi z eno od temeljnih svoboščin v EU) zaščiteni slabše, kot so npr. v zvezi s tehničnimi podrobnostmi predpisanega načina zagotavljanja dobrin in storitev.

Predlagani novi osmi odstavek 6. člena natančneje operacionalizira **splošno načelo o tem, da so določbe civilnega prava, ki so v nasprotju s prisilnimi predpisi, kakršna je prepoved diskriminacije, nične** (glej tudi veljavni 1. člen ZVPot in predlagano določbo 5. in še nekaterih drugih členov ZVPot-1, npr. glede nepoštenih pogodbenih pogojev). Pri tem se po predlogu dopušča potrošniku, kadar je to zanj ugodneje (npr. da terja odpravo nepravilnosti, denimo, napake na blagu), da posamezne določbe tudi izpodbija oziroma, da lahko zahteva, da se diskriminatorne pogoje opravljanja storitve uskladi z zahtevo po enakem obravnavanju.

Takšno urejanje sledi standardu za protidiskriminacijsko zakonodajo Sveta Evrope oz. Evropske komisije proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI) v Splošnem priporočilu št. 7 o nacionalni zakonodaji za boj proti rasizmu in diskriminaciji (General policy recommendation no. 7 on national legislation to combat racism and racial discrimination)[6]. Dodatno je argument za takšno ureditev lahko (primarno) pravo EU.

[6] Priporočilo sprejeto decembra 2002 in dopolnjeno decembra 2017je dostopno na https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-7-revised-on-national-legislatio/16808b5aae.. Glej poglavje III. 14. Odstavek, ki se glasi: »The law should provide that discriminatory provisions which are included in individual or collective contracts or agreements, internal regulations of enterprises, rules governing profit-making or non-profit-making associations, and rules governing the independent professions and workers' and employers' organisations should be amended or declared null and void." Dostopno na https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-7-revised-on-national-legislatio/16808b5aae.

2.

Zagovornik Državnemu zboru priporoča, da v ZVPot-1 vključi obveznosti glede zagotavljanja dostopnosti pri komunikaciji za potrošnike z invalidnostmi.

Zagovornik priporoča, da ZVPot-1 spremeni tako, da se v 7. členu za tretjim odstavkom doda nov četrti odstavek, ki se glasi:

»Podjetja so pri obravnavi potrošnikov dolžna zagotavljati dostopnost pri rabi jezika, pisave in pri komunikaciji po načelih univerzalnega oblikovanja ter v obliki razumnih prilagoditev v skladu z zakonom, ki ureja izenačevanje možnosti ljudi z invalidnostmi.«

Dosedanja četrti in peti odstavek postaneta peti in šesti odstavek.

Obrazložitev

Predlog ureja vprašanje jezika, v katerem se posluje s potrošniki. Poleg zapovedi rabe slovenskega jezika (in izjem od te zapovedi), ureja tudi poslovanje v uradnem jeziku obeh narodnih skupnosti na posameznih območjih države. Zakaj je urejeno le to specifično vprašanje pravice potrošnikov do rabe svojega jezika, ni jasno. Dolžnost poslovanja podjetij s potrošniki z invalidnostmi v njihovih jezikih in pisavah (ter po potrebi z drugimi oblikami podpore za alternativno komunikacijo, npr. prek podporne osebe, tolmača) ureja že Zakon o izenačevanju možnosti invalidov. Predlagana določba tako napotuje na to ureditev, z namenom zagotavljanja potrebne pravne varnosti. V 8. členu ZIMI ureja dostopnost do blaga in storitev, ki so na voljo javnosti, pa tudi prepoved diskriminacije. Zlasti prek povezave s 7. členom ter 14. členom glede informiranja in obveščenosti ter glede na vsebinske kriterije zagotavljanja razumnih prilagoditev je možno sklepati, da je v jedru minimalnih obveznosti po tretjem in četrtem odstavku 8. člena ZIMI[7] tudi prepoved diskriminacije. Gre za odraz upoštevanja širšega pomena ugotovitev nekaterih odločb Ustavnega sodišča, da nedostopnost lahko predstavlja diskriminacijo.[8] Pravno zaščito pravice do uporabe svojega jezika je pravno in vrednostno okrepil tudi novi 62a. člen Ustave, ki se nanaša na znakovni jezik in jezik gluhoslepih (ki nista tuja jezika), kar sicer ustrezno ureja tudi navedena določba ZIMI. Vprašanja diskriminacije in nedostopnosti se le deloma prekrivajo oziroma ne gre za identična vprašanja. Po petem odstavku 8. člena ZIMI je **minimalne zahteve za dostopnost do blaga in storitev, ki so na voljo javnosti,** dolžan podrobneje urediti pristojni minister v podzakonskem aktu. Čeprav ta predpis še ni sprejet,[9] to ne pomeni, da ZIMI v tem delu ni uporaben. Tak predpis bi le povečal pravno varnost, ne pa

[7] Ti se glasijo: (3) Ukrepi za odpravljanje ovir pri dostopnosti do blaga in storitev, ki so na voljo javnosti, se nanašajo predvsem:
- na dostopnost do informacijskih, komunikacijskih in drugih storitev ter pomoč v nujnih primerih,
- na odstranitev grajenih ovir v objektih, v katerih ponujajo blago in storitve, ki so na voljo javnosti,
- na zagotovilo, da javni in zasebni subjekti, ki ponujajo blago in storitve, ki so na voljo javnosti, upo števajo vse vidike njihove dostopnosti za invalide,
- na to, da se pri ponujanju blaga in storitev, ki so na voljo javnosti, če je to potrebno, zagotovijo primerna podpora, zlasti z drugo osebo (bralci, tolmači slovenskega znakovnega jezika, tolmači za gluhoslepe), oznake v brajici ter podatki v lahko čitljivi in razumljivi obliki.

(4) Ukrepe iz prejšnjega odstavka je treba zagotoviti, razen če javnim in zasebnim subjektom, ki ponujajo blago in storitve, ki so na voljo javnosti, ne nalagajo nesorazmernega bremena. Pri presoji, ali ukrep pomeni nesorazmerno breme, se upoštevajo zlasti velikost in viri javnega ali zasebnega subjekta, njegova narava, ocenjeni stroški, mogoče koristi od boljšega dostopa za invalide ter zgodovinske, kulturne, umetniške in arhitekturne vrednosti premičnin oziroma nepremičnin.

[8] Kot kršitev 14. člena Ustave RS je ustavno sodišče opredelilo nedostopnosti pisanj (nezmožnosti uporabe brajice) za slepe v sodnih postopkih (zadeva U-I-146/07). Prav tako je za diskriminacijo že spoznalo tudi ureditev premajhne dostopnosti grajenega okolja oz. kot kršitev ugotovilo nezadovoljiv standard minimalne (grajene) dostopnosti volišč (zadeva U-I-156/11), v navedeni zadevi pa med drugim opozorilo, da so lahko skrajni roki za zagotovitev dostopnosti po ZIMi neustavni, če se nanašajo na pogoje uresničevanja človekovih pravic.

[9] V skladu s prehodnimi določbami iz četrtega odstavka 43. člena ZIMI se je rok za sprejem predpisa iztekel 11. 12. 2011.

izvirno uredil vsebine pravnih obveznosti, saj te izhajajo že iz zakona. Zakoni pa morajo jasno in določno urejati pravni okvir za podzakonsko urejanje.

S predlaganim urejanjem bi se ob pravilni razlagi lažje razumelo tudi, kaj pomeni vsebina zapovedi, da so podjetja pri označevanju blaga, storitve in digitalne vsebine podjetje potrošniku dolžna posredovati potrebne informacije glede značilnosti, prodajnih pogojev, uporabe in namembnosti blaga, storitve in digitalne vsebine »v jeziku, ki je potrošnikom na območju Republike Slovenije lahko razumljiv«, kar je bil tudi predmet več pripomb k zakonu. Pojem lahko razumljiv jezik se ne more nanašati le na morebitne izjeme od zahteve po poslovanju v slovenskem jeziku (torej na mo žnost informacij v tujih jezikih), temveč tudi na samo vsebino oziroma način zagotavljanja informacij, nenazadnje prav v slovenskem jeziku. Pomembno je da, so v zvezi z dostopnostjo podjetja (tudi v okviru prepovedi diskriminacije) zavezana k formulaciji lahko berljivih in razumljivih besedil. Ob tem se zastavlja vprašanje, kdo ima koristi od takih informacij. Lahko branje ni namenjeno le osebam (z intelektualnimi in psihosocialnimi) invalidnostmi ali dolgotrajneje bolnim, ampak koristi tudi otrokom, osebam, ki težje berejo ali ne znajo dobro slovenskega jezika. Iz podatkov v obrazložitvi predloga Resolucije o nacionalnem programu za jezikovno politiko 2021–2025 izhaja, da ima v Sloveniji kar tretjina prebivalcev med 16. in 65. letom tako nizko raven besedilnih spretnosti, da jih to ovira pri delu in vključevanju v družbo, brati pa so sposobni le kratka in preprosta besedila.

3.

Zagovornik državnemu zboru priporoča, da v ZVPot-1 vključi prepoved oglaševanja, ki spodbuja k neenakopravnosti ali nestrpnosti in sovraštvu.

V ta namen naj se v 36. členu ZVpot-1 doda nov tretji odstavek, ki se glasi:

»Pri oglaševanju blaga in storitev je potrošnike prepovedano spodbujati k neenakopravnosti ter izzivati sovraštvo in nestrpnost zaradi narodnosti, etničnega porekla, rase, državljanstva, vere ali prepričanja, spola, spolne usmerjenosti in spolne identitete, starosti, invalidnosti ali drugih osebnih okoliščin.«

Obrazložitev

Gre za vrednostno posebno zavržna ravnanja, ki zelo negativno vplivajo na položaj posameznikov in skupin ljudi, ki so jim izpostavljeni, predvsem pa to ruši družbeno povezanost v demokratični dru žbi. Ukrepanje proti tem pojavom je potrebno za zaščito pravic ljudi, saj je v javnem interesu dosledno varstvo pravic na vseh področjih družbenega življenja, kamor lahko seže pravni red. K temu po že veljavni ureditvi niso zavezani le organi oblasti, ampak vsakdo (63. člen Ustave RS).

Vprašanje jasnega in nedvoumnega preprečevanja spodbujanja in pozivanja k diskriminaciji ter nestrpnosti z oglasi (tržno komuniciranje oziroma oglaševanje) ter ukrepanja proti takim pojavom je torej pomembno. Urediti ga je smiselno tako, da bo zavezujoče tako za podjetja, ki oglase naročajo, kot za podjetja, ki ponujajo oziroma opravljajo tovrstne storitve. Tak način t.i. komercialnega izra žanja, zlasti zaradi praviloma široke, neselektivne usmerjenosti na širšo javnost, med katerimi so tudi posebej ranljive skupine ljudi (npr. otroci, osebe, ki se jih na ta način stigmatizira in ogroža njihove pravice, skupine in skupnosti ter organizacije, ki jim pripadajo), ima lahko posebno negativne učinke. Ne gre le za varstvo javnega reda (in družbene kohezije), ampak tudi za pravico potrošnikov in drugih oseb do enakega obravnavanja. Takšna ravnanja že prepoveduje tako Ustava RS (63. člen), kot druge določbe v zakonodaji. Zakon o medijih (ZMed) sankcionira podobno ravnanje v prvi alineji prvega odstavka 129. člena kot prekršek tedaj, kadar so storjena z ogla ševanjem (plačane objave) v medijih, ne pa če gre za običajne medijske vsebine in oglase, ki niso objavljeni v medijih, ampak na druge načine (npr. tiskani letaki). Ta zakon ureja komercialno delovanje medijev, ne pa tistih, ki tako delovanje morda izrecno naročajo in na ta način vplivajo na trg (in širše dogajanje v družbi). Za nekatere digitalne storitve se lahko uporablja le ukrep odstranitve teh vsebin, saj je ponudnik storitev dolžan takoj, ko mu je protipravnost znana, ukrepati tako, da podatke odstrani ali onemogoči dostop do njih (ang. notice and strike down) po 11. členu Zakona o elektronskem poslovanju na trgu, čeprav se načrtuje tudi druge ukrepe. Komercialne oglase, ki pri javnosti vzbujajo šok oziroma spodbujajo negativna čustva, je mogoče šteti za nedopustne (npr. nedostojne), vendar je primerno, da se v izogib nejasnosti vprašanja, ki se nana šajo na diskriminacijo, jasno in nedvoumno uredi. Predlagana določba ne vključuje vseh oblik morebitnega stigmatiziranja oziroma negativnega stereotipiziranja določenih družbenih skupin, vendar je njen namen jasneje določiti, da takšno ravnanje lahko ustreza kriterijem zakonsko opredeljenega pozivanja k nestrpnosti ali sovraštvu ali pozivanja k diskriminaciji. Določba se ustrezno povezuje tudi s kazenskimi določbami, tj. peto točko prvega odstavka 239. člena ZVPot-1.